

---

**Raphaël MATTA-DUVIGNAU, *Gouverner, administrer  
révolutionnairement : le comité de Salut public (6 avril  
1793 – 4 brumaire an IV)***

Paris, L'Harmattan, 2013

Michel Biard

---



**Édition électronique**

URL : <http://journals.openedition.org/ahrf/13379>  
DOI : 10.4000/ahrf.13379  
ISSN : 1952-403X

**Éditeur :**

Armand Colin, Société des études robespierristes

**Édition imprimée**

Date de publication : 1 décembre 2014  
Pagination : 151-154  
ISBN : 978-2-200-92928-2  
ISSN : 0003-4436

**Référence électronique**

Michel Biard, « Raphaël MATTA-DUVIGNAU, *Gouverner, administrer révolutionnairement : le comité de Salut public (6 avril 1793 – 4 brumaire an IV)* », *Annales historiques de la Révolution française* [En ligne], 378 | octobre-décembre 2014, mis en ligne le 01 décembre 2014, consulté le 22 septembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/ahrf/13379> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/ahrf.13379>

---

Ce document a été généré automatiquement le 22 septembre 2020.

Tous droits réservés

---

# Raphaël MATTA-DUVIGNAU, *Gouverner, administrer révolutionnairement : le comité de Salut public (6 avril 1793 – 4 brumaire an IV)*

Paris, L'Harmattan, 2013

Michel Biard

---

## RÉFÉRENCE

Raphaël MATTA-DUVIGNAU, *Gouverner, administrer révolutionnairement : le comité de Salut public (6 avril 1793 – 4 brumaire an IV)*, Paris, L'Harmattan, 2013, 732 p., ISBN 978-2-336-29065-2, 59€.

- 1 Issu d'une thèse en droit soutenue à l'Université Panthéon-Assas (Paris II), cet ouvrage propose de revisiter l'histoire du plus important des comités de la Convention nationale, en croisant une démarche historienne et celle d'un spécialiste du droit. Comme son auteur le remarque, ce comité est omniprésent dans l'historiographie de la Révolution française, sans pour autant avoir été l'objet d'une étude spécifique et approfondie. On se contentait trop souvent jusqu'ici du petit volume de la collection *Que sais-je ?* rédigé par Marc Bouloiseau il y a un demi-siècle ou du dictionnaire publié par Bernard Gainot en 1990, voire de travaux plus anciens et souvent peu fiables. Il est vrai que les activités du comité nous sont connues avant tout par les arrêtés qu'il a adoptés, que ses délibérations n'ont pas laissé de traces, que le filtre des Mémoires des représentants du peuple (et d'autres acteurs de la Révolution) a brouillé les pistes, et qu'il pouvait donc paraître hasardeux de risquer une synthèse politique sur ce sujet. Raphaël Matta-Duvignau a tenté de contourner l'obstacle avec ce travail qui met au jour une réalité encore assez méconnue du comité : avoir été non seulement une autorité politique de tout premier plan, mais aussi une « machine administrative ».

Pour cela, il a découpé sa démonstration en trois grandes parties. La première présente le comité, ses attributions originelles, son action et ce qu'il nomme sa progressive « démarche d'émancipation par rapport à la Convention ». La deuxième donne à découvrir la « machine administrative », son organisation interne, son personnel, ses méthodes de travail. La troisième présente un comité au cœur de « l'action centralisatrice ». Disons-le d'emblée, la seconde partie est à mon sens de loin la plus neuve et la mieux réussie, sans doute en raison de sa nature même qui l'éloigne, davantage que les deux autres, de l'« histoire politique » et de ses pièges.

- 2 En effet, cette deuxième partie consacre des développements passionnants au travail quotidien des membres du comité et plus encore des centaines de personnes qui y sont employées. On savait bien sûr qu'il siégeait au Pavillon de Flore, mais on découvre les demandes présentées au comité des Inspecteurs de la salle ici pour obtenir des locaux supplémentaires, là pour les aménager et les équiper en bibliothèques ; l'existence d'une imprimerie propre au comité, fournie par l'imprimeur Vatar, permettant de ne pas dépendre de l'Imprimerie nationale et des seules copies manuscrites ; un univers fait de papier, d'encre, plumes, cire, bougies, bois de chauffage... dans des lieux qui abritent quotidiennement plusieurs centaines de citoyens, et ce quelque seize heures chaque jour. Après divers tâtonnements, l'organisation du travail est décidée à partir du 13 juin 1793 (rappelons que le comité naît le 6 avril) : des divisions, scindées en sections elles-mêmes séparées en plusieurs bureaux. Pour ne prendre qu'un exemple, la division de la Guerre comprend cinq sections subdivisées en bureaux auxquels s'ajoutent trois bureaux « volatiles » (bureau des troupes à cheval, bureau topographique, bureau des fortifications). Le nombre global en est variable, mais en moyenne le comité repose sur douze sections et une cinquantaine de bureaux. Au quotidien, il fait ainsi figure de véritable ruche où se croisent non seulement les représentants du peuple qui y ont été portés par leurs collègues, mais tout un monde balzacien de directeurs et chefs de bureau, commis, rédacteurs, traducteurs et dessinateurs, expéditionnaires, timbreurs, courriers, bibliothécaires, archivistes, garçons de bureau. L'étude réalisée sur un corpus de quelque 170 employés montre que les deux tiers ont moins de quarante ans et qu'il n'existe pas vraiment de limites d'âge (un a quatorze ans et demi, un autre quatre-vingt). Leurs origines sociales et leur engagement politique ne sont pas toujours faciles à déterminer, mais en tout état de cause les quelques résultats obtenus apportent peu par rapport aux travaux de Catherine Kawa sur les employés du ministère de l'Intérieur. Les nominations font apparaître avec netteté l'importance du patronage, notamment celui des représentants du peuple, membres ou non du comité (Prieur de la Côte-d'Or y fait entrer au moins dix nouveaux employés), mais aussi le rôle de la réquisition pour des militaires détachés auprès du comité. Combien sont-ils au total ? On s'en doute, le nombre est difficile à déterminer et surtout fluctue dans le temps, mais avec d'abord une nette tendance à la hausse : moins de 100 avant nivôse an II, près de 400 en floréal, aux alentours de 500 en thermidor. S'ensuit alors un recul marqué, où des causes politiques sont venues ajouter leurs effets à la réorganisation des comités après l'élimination de Robespierre : 512 en thermidor, 418 en fructidor, 380 à 450 dans les premiers mois de l'an III, de nouveau aux environs de 500 à la fin de l'an III et au début de l'an IV (notons que le creux qui suit thermidor avant que les chiffres repartent à la hausse reproduit un phénomène déjà rencontré pour les représentants du peuple en mission). Bien sûr, la masse salariale suit le mouvement : moins de 20 000 livres par mois avant nivôse an II, près de 50 000 en germinal, environ 110 000 en thermidor, puis une diminution avant une

nouvelle envolée en l'an III amplifiée par la dépréciation de l'assignat : quelque 211 000 livres en fructidor an III, soit dix fois plus qu'en nivôse an II. Le traitement des employés dépend naturellement de la fonction exercée et le règlement s'effectue « après service fait » : les directeurs et secrétaires principaux touchent 500 livres, les commis principaux 300, les garçons de bureau 25 à 100. Un tableau (p. 314-315) illustre le fait que les « grilles de salaires » sont relativement proches de celles du ministère de l'Intérieur ou du Comité de sûreté générale. Travailler au sein du « grand » comité ne procure donc pas de privilèges, même si le comité finance des uniformes, distribue des gratifications et si besoin des secours. Travailler au comité suppose plutôt d'être soumis à une surveillance assez stricte et à des sanctions en cas de faute. Quant à l'ascension hiérarchique, elle s'avère possible, mais n'a rien d'automatique et ne saurait être « de droit ». En tout état de cause, la durée d'existence du Comité de salut public est trop courte pour qu'il soit possible d'en juger et les quelques sondages effectués sur les suites de carrière de plusieurs employés après sa disparition ne permettent de conclure ni à l'idée d'une carrière administrative continuée, ni à l'inverse. Restent les méthodes de travail, bien décrites par Raphaël Matta-Duvignau grâce à l'étude des « ordres de travail à destination des employés », source jusque-là délaissée. Les bureaux ouvrent à 9 ou 10 h jusqu'à 16 h, mais s'ajoutent ensuite des séances du soir vers 19 ou 20 h qui peuvent se terminer à 22 h, voire à minuit. Les séances de travail des membres du comité eux-mêmes se passent de commentaire : dès 6 h du matin au comité, puis à la Convention nationale vers 14 h, nouvelle réunion de 19 h à 22 h, voire au-delà, sans parler de ceux qui restent plus longtemps au comité pour faire avancer tel ou tel dossier. Pour préparer les rapports et projets de décret présentés à la Convention nationale, les membres du comité s'appuient sur le travail des employés : les « analyseurs » dépouillent et synthétisent les informations reçues ; archivistes et bibliothécaires rangent et classent ; les dessinateurs préparent des plans, schémas et cartes ; les « expéditionnaires » sont affectés à la copie et à l'envoi des pièces à distribuer au nombre d'exemplaires déterminé ; etc. Pour prendre un cas précis, la seule section de la Guerre (l'une des sections de la division de la Guerre) reçoit en floréal an III près de 1 000 affaires à traiter ! Doit-on alors parler de « bureaucratisation du comité » comme le suggère l'auteur ? Le mot prêterait sans doute à débat, pour autant l'existence d'un colossal travail des bureaux du comité n'en reste pas moins indéniable.

- 3 De la première partie, on pourra retenir quelques affirmations essentielles. La Convention nationale a peu à peu donné au Comité de salut public le rôle d'un gouvernement, tout en refusant de lui reconnaître ce statut. La répartition des tâches au sein du comité correspond d'ailleurs en partie à celle entre les différents ministères, comme s'il s'agissait d'un « gouvernement parallèle » ou d'un « contre-gouvernement ». Pour autant, la Convention nationale entend, initialement du moins, rester le vrai maître et surtout préserver la distinction entre *délibération* (le comité) et *exécution* (le Conseil exécutif), afin que la responsabilité repose sur les ministres et leurs agents, et non sur la représentation nationale. Le comité doit également permettre une meilleure communication entre les pouvoirs, resserrer les liens entre Législatif et Exécutif (Isnard évoque en mars 1793, peu avant la naissance du comité, la nécessité de créer « un point de contact plus intime avec le pouvoir exécutif »). L'auteur souligne la subordination de plus en plus grande du Conseil exécutif à la Convention nationale et au Comité de salut public, et il en vient à noter (p. 144) : « Si la Convention gouverne *théoriquement* seule, elle gouverne *pratiquement* par l'intermédiaire de son comité ». En quelque sorte, le comité est conçu comme un « outil » permettant de pallier l'inertie

supposée des ministres, sans pour autant remplacer ces derniers. Mais, dès que le Conseil exécutif doit, en germinal an II, laisser la place à douze commissions exécutives, encore plus soumises aux législateurs, la boucle est bouclée. Le comité n'en devient pas davantage une institution de *nature* exécutive, puisqu'il ne cesse d'être composé uniquement de représentants du peuple, mais il empiète plus que jamais sur les domaines en principe réservés au pouvoir exécutif : « La pensée du gouvernement est désormais réservée au comité [...] Les détails de l'action administrative sont maintenant confiés aux commissions exécutives [...] Le comité est placé au centre de l'exécution des lois » (p. 149). Les arrêtés du comité ont de fait force de loi provisoire tant que la Convention nationale ne les a pas contestés, voire annulés (ce qui est d'ailleurs aussi le cas pour les représentants du peuple en mission). Comme plusieurs décrets demandent explicitement au comité de faire exécuter les lois, il prend des actes d'exécution et décide d'actes réglementaires, ainsi « le Législatif pénètre la sphère d'activité de l'Exécutif, au point d'en marginaliser son titulaire originel » (p. 193). Et l'auteur d'ajouter : « Malgré le refus d'officialiser la situation, les membres du comité savent, au fond d'eux, qu'ils sont Le gouvernement, et qu'ils dirigent, en fait, la Révolution » (p. 190). Gageons pourtant que la conception de la « centralité législative » par Billaud-Varenne ne l'aurait pas incité à penser que le comité avait une *nature* exécutive. Il resterait aussi à insister sur la différence entre les lois dites « révolutionnaires » et les autres lois, ce qui renvoie, entre autres, à la création du Gouvernement révolutionnaire. Or Raphaël Matta-Duvignau définit ce dernier comme un « régime politique exceptionnel » commençant le 10 août 1792, ce qui là encore doit prêter à débat dès lors qu'il anticipe sur ce qui se passe un an plus tard. De la même manière, plusieurs passages sur le rôle des uns et des autres au sein du comité, et plus encore sur « la Terreur », peuvent être contestés. Outre la sempiternelle division en son sein entre les « révolutionnaires », les « politiques » et les « travailleurs », rien moins que fondée en archives et qui sert surtout à glorifier les uns (Carnot au premier chef) pour isoler un prétendu trio Robespierre/Saint-Just/Couthon, force est de regretter l'usage répété de « triumvirat dictatorial », « triumvirat terroriste », « terrible triumvirat », ce qui reprend telle quelle une image forgée par les vainqueurs de Thermidor. Sur la nature de la « terreur », peut-on encore raisonnablement écrire aujourd'hui que « la Terreur doit être envisagée comme une technique de gouvernement au service du comité », ou que « la Terreur comme système politico-juridique fut mise à l'ordre du jour le 5 septembre 1793 » ? Peut-on qualifier d'« électrons libres » le Tribunal révolutionnaire, les agents nationaux, les agents du Comité de salut public, et de « police politique » l'armée révolutionnaire ? Peut-on écrire que « l'immunité des parlementaires étant tombée, il devenait aisé de jeter l'anathème sur un député puis de le faire arrêter. C'est donc la peur [...] qui permet au comité de faire adopter sans entrave son programme législatif. Là, effectivement, la Terreur est bien un moyen et une forme de gouvernement » (p. 157-158) ? Pourtant, l'auteur lui-même rappelle ensuite l'existence de plusieurs textes du comité contestés voire refusés par la Convention nationale, et il souligne qu'elle n'a jamais été inféodée au comité... Au demeurant, comme il le montre aussi, le 9 Thermidor n'est nullement le renversement d'un gouvernement, mais une élimination, politique puis physique, de plusieurs représentants du peuple. Cela n'est en rien une nouveauté, même si l'épuration touche cette fois des membres des deux grands comités.

- 4 On me permettra d'être plus bref sur la troisième partie, car elle revient sur des faits plus connus des lecteurs des *AHRF*, notamment sur les différents axes forts des

politiques impulsées par la Convention nationale et le Comité de salut public (effort de guerre, instruction, secours, fêtes, etc.). Plusieurs passages sont néanmoins tout à fait dignes d'intérêt, ainsi sur le *Bulletin des lois* ou sur les liens avec les autres comités (souvent le Comité de salut public leur renvoie des dossiers et il joue un rôle de « coordination de l'action politique »). Comme dans la première partie, quelques phrases viennent hélas gâcher un ensemble de très bonne qualité : « Le gouvernement du comité de Salut public s'inscrivait dans un mouvement à tendance totalitaire », il se serait appuyé sur « un mouvement à tendance totalitaire, le jacobinisme », et se serait immiscé « dans la sphère intime de chaque individu » (p. 551-552)... sans revenir ici sur un thème qu'on pensait pourtant passé de mode, quiconque a fréquenté assidument les archives départementales et communales sera à même d'apporter des milliers d'exemples de citoyennes et citoyens dont la « sphère intime » n'a pas été gangrenée par ce « jacobinisme » (qui resterait au demeurant à définir).

- 5 Malgré les réserves exposées ci-dessus, malgré ça et là quelques erreurs parfois fâcheuses dans les noms (Baneal pour Bancal, Louvet pour Louchet, etc.) et l'absence d'un index, ce livre est le fruit d'un travail ambitieux et de grande ampleur, et il rendra de nombreux services. Une centaine de pages d'annexes l'enrichit de documents souvent utiles (exemples de dépenses, organisation interne des bureaux, etc.). La lecture en est donc bien sûr conseillée.